

Regional sustainable development: barriers in practice : findings from policy, citizens, practitioners and monitoring

Citation for published version (APA):

van Zeijl-Rozema, A. E. (2011). *Regional sustainable development: barriers in practice : findings from policy, citizens, practitioners and monitoring*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Datawyse / Universitaire Pers Maastricht. <https://doi.org/10.26481/dis.20110512az>

Document status and date:

Published: 01/01/2011

DOI:

[10.26481/dis.20110512az](https://doi.org/10.26481/dis.20110512az)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

10 Summary

At different scale levels a gap in implementation of sustainable development policy can be seen. This thesis investigates the gap in implementation of sustainable development in the Province of Limburg, the Netherlands. The concept of sustainable development requires that we see the planet and our world as a system. A system that connects space ('here and there') and a system that connects time ('now and later'). A central feature of sustainable development is that we adopt an integrated vision. Simultaneously, sustainable development can be seen as a political or normative act, rather than a scientific concept. Sustainable development is after all about the quality of life we desire now and in future. The desired future will be different, from place to place, and from person to person. Hence, we have to accept that many views on sustainable development exist. The power of the concept is that it brings the differences in world views and in contradictions in current behaviour to the surface and provides a playing field for the debate.

Consequences of unsustainable development often only become visible in the long run or elsewhere, whereas a disruption of, for instance, water supply has immediate consequences. Sustainable development receives support at government level and in society, but a general notion of urgency leading to action seems to be missing. Individual benefits that are clear in sanitation or health are not so clear in sustainable development. In such a case governance is needed to shape the societal process of change towards sustainable development.

Governance for sustainable development has to deal with uncertainty, a diffuse responsibility of impacts, complexity at systemic level and among actors and sectors, large temporal and spatial scales, and possible irreversibility of processes. A theoretical framework has been developed in this thesis to better understand the barriers we encounter in the implementation of sustainable development. This framework maps out different modes of governance and different perspectives on sustainable development. (Chapter 2) Governance for sustainable development requires dynamic problem solving, conflict resolution, integration of information, involvement of the different actors at many levels, coordination across policy areas and vision, goals, benefits and concreteness. All in all, this is not an easy task. But, what exactly are the problems that we currently face? To that end this thesis investigated barriers for implementing sustainable development in practice from various perspectives: policy, population, practitioners and monitoring.

Sustainable development policy (chapter 3)

In the last decades policy has been developed that is specifically aimed at realising sustainable development. Especially since the commitment to the Johannesburg Plan of Implementation, many countries have developed a national sustainable

development strategy. In this thesis several policy developments with respect to sustainable development have been mapped out at various scale levels. The strong and weak points of these policies were investigated, and the question was asked whether sustainable development needs specific policy, or whether it would be better to use sustainable development as a guiding principle for policy and what that would mean.

Two observations can be made on sustainable development policy development: For a long time sustainable development was seen from an environmental perspective, even after the Rio Conference where sustainable development was introduced as an integrative, interdisciplinary concept dealing with inter-and intra-generational equity issues. Furthermore, it takes considerable time for a global issue to be transformed into regional policy.

The Limburg sustainable development strategy (SDS) was investigated within its national and European context. Thus three policies of sustainable development were investigated in more detail: the EU SDS²⁶, the Dutch KADO²⁷ and the Limburg SDS²⁸. Each of the policies has integratedness as a starting point: sustainable development is a cross-cutting issue and is a process more than anything else. However, analysis showed that these policies pose a barrier to an integrated approach by their lack of links between scale levels, their focus on environment, and their approach that places sustainable development and associated icon projects in a special niche. Therefore, the thesis continued by investigating what it would mean if these policies really pursued integratedness and operationalised sustainable development as a cross-cutting issue. That would mean that every action, every design, every production process and every decision should be taken in the light of sustainable development. For this a broad vision of the desired future is important. Subsequently, policy and actions should be designed to help realise this vision. These policies and actions, as well as the vision of the future, need to undergo a sustainability check. Instead of defining key challenges for sustainable development, which is the current practice, key challenges should be defined for society to achieve its goals. It is of vital importance to understand that sustainable development is not the goal to be achieved; the goal is to achieve the desired future. Sustainable development is a way in which to realise that future. A checklist for sustainable development has been designed in this thesis to help to make a sustainability check of vision, policy and actions. New avenues for implementation could be opened up if sustainable development is used as a guiding principle, with criteria that are applied to every policy and action.

²⁶ EU 10917/06 Renewed EU sustainable development strategy

²⁷ VROM DGM/BREM2008050615 Kabinetsaanpak Duurzame Ontwikkeling (KADO)

²⁸ Provincie Limburg, Beleidskader Duurzame Ontwikkeling/ Cradle to Cradle 2008-2011

The Limburg population (chapter 4)

Implementation of sustainable development requires cooperation of actors of state, market and civil society. It is known that citizens think that government should take the lead in sustainable development and show by example what should be done. But the government cannot implement sustainable development alone. An assumption in this research was that one reason why implementation fails is because people are unfamiliar with the concept, the concept is too abstract and is not well understood. However, it was also assumed that people do take actions that fall within the context of sustainable development without being called that. Therefore, a survey was conducted in Limburg to find answers to these assumptions. An internet questionnaire was sent out to 1281 people and out of that 910 people have responded.

The major conclusions of the survey are that people understand sustainable development at an abstract level, but interpret it as environment at a concrete level. People think sustainable development is important. Economy is not seen as a significant dimension of sustainable development.

The question whether people show sustainable behaviour but don't call it that, showed that people say they are sustainable and want to become even more sustainable, but they do not act sustainable (yet). Their behaviour is mainly driven by quality and cost considerations.

Regarding leadership in sustainable development, people see government as the most important player to take the lead, but they see a role for the other players too. Vision and goal formulation is seen as the most important instrument for all stakeholders, followed by taking action.

Not only did the survey results show us what the current status of sustainable development thinking and acting is in Limburg, but it also showed many opportunities for improvement.

First of all, it is clear that information is needed on sustainable development. More specifically, people need to know about the interrelatedness of the social, environmental and economical domains and time and space. Furthermore, they need information on the individual benefits, effects of sustainable behaviour and examples of concrete actions they can take.

Secondly, actions that people take can be made more sustainable by making the sustainable options the easiest ones, providing product information, helping people to determine the sustainability of their actions, and offering alternative mobility solutions that ensure speed and accessibility.

Thirdly, an enabling environment can be created that helps these changes along. Because government is seen to be so important and because sustainable development is such a long term affair, government seems to be ideally placed to coordinate the creation of an enabling environment. Furthermore, government should develop a vision, set goals, take action and provide legislation and regulation. For

that matter, a vision, goals and taking action were thought to be important for all actors. However, each party is also expected to play specific roles.

In general it has become clear that certain groups need to be approached specifically dependent on e.g. age, gender, education.

It is important to note that the three clusters of providing information, stimulating action and creating an enabling environment are interrelated and mutually reinforcing and therefore should be addressed in parallel.

Practitioners' perspective (chapter 5)

To find out more about current barriers, sustainable development practitioners were asked about their experiences in two case studies in Limburg: Greenport Venlo (GV) and the programme Learning for Sustainable Development (LvDO) in Limburg. These cases were chosen because of their different modes of governance towards regional (sustainable) development. Greenport Venlo is a voluntary network organisation that is characterised by deliberation. Learning for sustainable development is a government subsidised programme that follows a more traditional top down approach. The analysis of the two case studies zoomed in on differences and similarities between the cases in order to learn more about current problems and practices. Questions were asked to find out more about the mode of governance, about how sustainable development was understood and about problems and practices within the case study.

Content-wise, the problem seems to be not so much whether the perspective on sustainable development is ecological or well-being, but that the goal is vague and benefits are unclear, thus making it very difficult to communicate with people. The majority of problems seems to be related to governance issues (institutions, actors, processes and instruments). More specifically, actors cannot always be reached, or they are not committed to or interested in sustainable development. Important skills of process managers are not always present in government institutions. Tension exists between new deliberative approaches and hierarchical structures. The problem is how to provide structure and maintain innovation space at the same time. In LvDO we see this tension reflected in a fear, or resistance, to change in the provincial administration.

Most practices, or actions taken to make the projects within the case studies a success, relate to governance. This does not mean that sustainable development is less important than governance. Sustainable development requires vision and clarity about the direction. But achieving sustainable development is a complex governance issue. Not surprisingly, many practices focused on stakeholders. In both case studies we observed that stakeholders are of great importance. If they do not take part, not much will happen. For that purpose, process facilitators with proper skills are important. They should be able to motivate stakeholders, mediate when necessary, make connections, facilitate difficult processes, provide information,

reflect on the process, etc. A mix of approaches (hierarchical and deliberative) is used and many different types of meetings and organisations are used.

Regarding similarities and differences of the two case studies we can state that the sustainable development perspective used in both case studies is one of well-being, which seems to be implemented in practice in the sphere of environment. This is not different from the findings in various other chapters. The search in GV is for more structure, but, at the same time, to maintain openness for innovation. GV has benefited from the process resulting in the vision document. In LvDO structural issues were rare, because the structure was straightforward. Instead, commitment issues and getting stakeholders interested were more prominent.

What lessons can we learn from these results? The focus placed on governance in these two case studies is an expression of the wickedness of sustainable development. If sustainable development were simpler, we would have less governance issues enveloping it. Clarifying the sustainable development vision, goals and benefits will not eliminate all governance issues, but will help to focus on the really important things: finding new forms of governance for moving towards sustainable development. Furthermore, a mix of governance approaches would be appropriate while the “old” institutions should not be forgotten. At the same time it is clear that traditional governance structures are not suitable for sustainable development.

Sustainable development is about living, working, and acting in a different way. If we wish to steer such a process, we are dealing with a wicked issue for which there is no blueprint solution. This implies a new role for government in creating an enabling environment where implementation can take place.

Monitoring sustainable development (chapters 6 and 7)

Because the results of sustainable development efforts often only become visible after a long period of time, it is necessary to monitor the implementation of processes as they unfold. Continuous appraisal helps to make progress visible and to steer processes in the appropriate direction. The measurement of regional sustainable development includes several elements: a capacity for flexibility that includes a set of region-specific characteristics, a proper system description, and a vision of sustainable development that determines regional priorities. Once these prerequisites are in place, it becomes possible to assess regional sustainability. However, when we started a monitoring exercise for the Limburgmonitor 2007, it became clear that policy in Limburg lacked a long-term vision on regional sustainable development.

As a consequence, the expert group working on regional monitoring did not want to interfere with what its members saw as a role for policy makers by setting their own priorities for sustainable development in Limburg. Therefore, the regional framework remained rather indistinct and was based simply on the three pillars of

sustainable development which is a concept that is already being used in Limburg: society, economy, and ecology. Furthermore, the absence of sustainability goals and criteria for interpretation became a major barrier to conducting a successful sustainability assessment. Due to the absence of policy-making input into the process, problems arose at several stages of the monitoring process. This monitoring project made clear that at all stages of measuring sustainable development, the involvement and cooperation of relevant policy makers and technical experts is essential.

Conclusion (chapter 8)

Sustainable development is a complex process that requires an integrated approach. This in itself is a barrier to implementation. However, complexity can be made manageable. For sustainable development this would require a vision of the desired future and linked to that vision, goals to be achieved. However, precisely a vision and goals are often lacking in policies at various levels, although stakeholders see it as important at all levels and for all stakeholders to have a vision and goals. Right now there is often a general vision of a country or region and, sometimes, separately, a sustainable development vision. It would be more useful to make a general vision of the desired future at each scale level that includes sustainable development as a guiding principle. The reason for this is that given the integratedness of the concept it makes little sense to confine it to its own niche with its own restricted vision. Nor does it make sense to make a sustainable development vision for the country or region, which is different from the general vision.

Furthermore, dealing with complexity can be done by breaking up a complex issue into smaller areas for taking action. This is done, but results are not merged to see progress towards the desired future. Essential is that during the process of implementation the results of the actions are evaluated against goals and vision to see what progress has been made towards achieving the vision.

What is also missing is an enabling environment that will help to implement sustainable development. An enabling environment helps, instead of obstructs, sustainable development by providing vision and coordination where necessary. Such an environment would encourage action, connect people, and provide structure as well as space for innovation. Process managers with the proper skills are thus of great importance.

A mix of hierarchical and deliberative approaches is necessary. Structure is required, but also space for innovation. Instead of establishing new institutions, it seems more practical to define themes, processes and roles that are necessary and form groups around these. After each revision of the desired future and of pathways to achieve it, new roles and processes might become necessary, which means a flexible and adaptive structure is important. It is thought that a core institution such as the provincial administration is needed to serve as coordinator and facilita-

tor, with the ability to connect different parties and with a responsibility in safeguarding monitoring.

Currently, environmental consciousness is mainstream, but sustainable development consciousness is not. We saw in policy a rather indistinct way of thinking about sustainable development. This does not help implementation. It seems that the full concept of sustainable development with its integratedness and temporal and spatial implications has not yet landed. Because sustainable development is presented as well-being, but is implemented as environmental protection an inconsistent perspective on sustainable development is the result. For a topic that is so complex already, and that is surrounded by debate, obviously such an inconsistency only increases vagueness.

Another important barrier towards acting more sustainable is the lack of knowledge about concrete actions that people can take, which could be remedied by an information campaign. However, many people also say that they are only willing to take action if the individual benefits are clear. In other words, they are asking for incentives for becoming more sustainable. At the same time, people indicated they want to change in an easy way. As benefits of behaving in a sustainable way are likely to have returns only in the long term and probably at the collective rather than the individual level, an information campaign only will not result in more sustainable action. But there is another side to the request for incentives. Although many people understand that sustainable development is about a balance between the environmental, social and economic domain, at a concrete level economy was mentioned very little as playing a role in sustainable development. This means that when people were asked about concrete examples of sustainable development, economic issues were not mentioned. People's actions, however, are mainly driven by economic considerations and quality. If economic prosperity is not seen as an integral part of sustainable development, the lack of motivation and urgency to work on sustainable development can be better understood. Therefore, an information campaign should be combined with actions such as legislation, taxing, subsidising, visioning, creation of an adaptive governance structure, open organisation around themes and processes, and cooperation between stakeholders. Government's role is to coordinate, facilitate and monitor.

All in all, this thesis shows that many barriers to the implementation of sustainable development exist. It also provides ideas for solutions. The provincial or regional level seems to be well placed to take serious steps towards a sustainable future and to function as a frontrunner for the national level regarding implementation of sustainable development. A first step would be to develop a future oriented vision that uses sustainable development as its guiding principle.

11 Samenvatting

Op verschillende schaalniveaus is een kloof zichtbaar tussen duurzaamheidsbeleid en implementatie. Dit proefschrift onderzoekt die implementatiekloof van duurzame ontwikkeling in de Provincie Limburg. Het concept van duurzame ontwikkeling vereist dat we de planeet en onze wereld als systeem zien. Een systeem dat plaatsen met elkaar verbindt (hier en elders) en een systeem dat tijd met elkaar verbindt (nu en later). Een centraal kenmerk van duurzame ontwikkeling is dat we een integrale visie aannemen. Tegelijkertijd kan duurzame ontwikkeling gezien worden als een politiek of normatieve kwestie, in plaats van een wetenschappelijk concept. Duurzame ontwikkeling gaat tenslotte om de leefkwaliteit die wij ambiëren, nu en in de toekomst. Die gewenste toekomst zal verschillen van plaats tot plaats en van persoon tot persoon. Daarom moeten we accepteren dat er veel verschillende visies op duurzame ontwikkeling zijn. De kracht van het concept is juist dat het verschillen in de wereld en in handelen naar de oppervlakte brengt in de vorm van wereldbeelden en tegenstrijdigheden in gangbaar gedrag, waardoor een speelveld voor het debat ontstaat.

Gevolgen van onduurzaam handelen worden vaak elders of pas op de lange termijn zichtbaar, terwijl bijvoorbeeld een storing in de watervoorziening directe voelbare gevolgen heeft. Duurzame ontwikkeling wordt gedragen door de overheid en maatschappij, maar een echt gevoel van urgentie dat leidt tot actie lijkt te ontbreken. Individuele voordelen die duidelijk zijn in het geval van riolering of gezondheidszorg zijn niet zo helder bij duurzame ontwikkeling. In zo'n geval is er sturing nodig om vorm te geven aan het maatschappelijke proces voor een verandering naar duurzame ontwikkeling.

Sturing van duurzame ontwikkeling heeft te maken met onzekerheden, een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheid voor allerlei oorzaken en gevolgen, complexiteit op het systeemniveau en tussen actoren en sectoren, grote tijds- en ruimtelijke dimensies, en de mogelijke onomkeerbaarheid van processen. In dit proefschrift is een theoretisch kader ontwikkeld om beter te kunnen begrijpen wat de barrières zijn die we tegenkomen in de implementatie van duurzaamheidsbeleid. Dit raamwerk brengt in kaart wat de verschillende manieren van sturing zijn en de perspectieven op duurzame ontwikkeling. (Hoofdstuk 2) Sturing van duurzame ontwikkeling heeft dynamische probleemoplossingen nodig, integratie van informatie, deelname van actoren op allerlei schaalniveaus, coördinatie dwars door beleidsgebieden heen, en visie, doelen, voordelen en tastbaarheid. Alles bij elkaar is dit niet eenvoudig. Maar wat zijn nou eigenlijk die problemen die we tegenwoordig het hoofd moeten bieden? Om het antwoord te vinden onderzoekt dit proefschrift barrières voor het implementeren van duurzame ontwikkeling in de praktijk

vanuit verschillende perspectieven: beleid, bevolking, praktijkmensen en monitoring.

Duurzaamheidsbeleid (hoofdstuk 3)

In de laatste decennia is er beleid ontwikkeld dat specifiek is gericht op duurzame ontwikkeling. Vooral sinds hun verplichting aan het Implementatieplan van de Johannesburgconferentie in 2002 hebben veel landen een nationale duurzaamheidsstrategie ontwikkeld. In dit proefschrift is gekeken naar verschillende beleidsdocumenten op het gebied van duurzame ontwikkeling op verschillende schaalniveaus. De sterke en zwakke punten van deze beleidsstukken zijn onderzocht, en de vraag is gesteld of duurzame ontwikkeling specifiek beleid nodig heeft, of dat het beter zou zijn om duurzame ontwikkeling als leidende principe te gebruiken en wat dat dan betekent.

Twee opmerkingen kunnen gemaakt worden over duurzaamheidsbeleid: gedurende lange tijd werd duurzaamheid gezien vanuit een milieuperspectief, zelfs nog na de Rio Conferentie waar duurzame ontwikkeling geïntroduceerd werd als een integrerend interdisciplinair concept dat zich bezighoudt met gelijkheidsprincipes binnen en tussen generaties. Tevens zagen we dat het veel tijd kost om van een mondiaal vraagstuk tot regionaal beleid te komen.

De Limburgse duurzaamheidsstrategie is onderzocht binnen de nationale en Europese context: de Europese duurzaamheidsstrategie²⁹, de Kabinetsaanpak Duurzame Ontwikkeling³⁰ en de Limburgse duurzaamheidsstrategie³¹. Elk van deze beleidsstukken heeft integratie als uitgangspunt: duurzame ontwikkeling is een verbindend concept en is een proces meer dan iets anders. Echter, analyse toonde aan dat deze beleidsstukken juist een barrière zijn voor een geïntegreerde benadering door hun gebrek aan verbinding tussen schaalniveaus, hun focus op milieu en hun benadering waarbij duurzame ontwikkeling en bijbehorende demonstratieprojecten in een speciale niche wordt geplaatst. Daarom vervolgt dit proefschrift met de vraag wat het zou betekenen als het beleid daadwerkelijk integratie nastreeft en duurzame ontwikkeling zou operationaliseren als een verbindend concept dat alle sectoren doorsnijdt. Dat zou betekenen dat elke actie, elk ontwerp, elk productieproces en elke beslissing genomen wordt in het licht van duurzame ontwikkeling. Hiervoor is ten eerste een brede visie op de gewenste toekomst van belang. Vervolgens moeten beleid en acties ontworpen worden om die visie te realiseren. Beleid en acties, evenals de toekomstvisie, moeten een duurzaamheidscheck ondergaan. In plaats van het bepalen van strategische uitdagingen voor duurzame ontwikkeling, zoals nu gangbaar is, moeten strategische doelen benoemd worden zodat de maatschappij haar gewenste kan bereiken. Het is essentieel te begrijpen dat duurzame

²⁹ EU 10917/06 Renewed EU sustainable development strategy

³⁰ VROM DGM/BREM2008050615 Kabinetsaanpak Duurzame Ontwikkeling (KADO)

³¹ Provincie Limburg, Beleidskader Duurzame Ontwikkeling/ Cradle to Cradle 2008-2011

ontwikkeling niet het doel is, maar het middel om de gewenste toekomst te bereiken. Een checklist voor duurzame ontwikkeling is in dit proefschrift ontwikkeld om te helpen bij een duurzaamheidscheck van visie, beleid en actie. Nieuwe wegen voor implementatie kunnen ingeslagen worden als duurzame ontwikkeling gebruikt wordt als een richtinggevend principe, met bijbehorende criteria die toegepast worden op elk beleid en elke actie.

De Limburgse bevolking (hoofdstuk 4)

Implementatie van duurzame ontwikkeling behoeft samenwerking van actoren van de overheid, markt en maatschappij. Het is bekend dat burgers denken dat de overheid het voortouw moet nemen bij duurzame ontwikkeling en een voorbeeld moet zijn. Maar de overheid kan duurzame ontwikkeling niet alleen implementeren. Een aanname in dit onderzoek was dat een reden waarom implementatie mislukt is omdat mensen het concept duurzame ontwikkeling niet kennen, omdat het concept te abstract is en niet goed wordt begrepen. Desondanks werd ook aangenomen dat mensen wel duurzame dingen doen zonder het zo te noemen. Om antwoorden op deze vragen en aannames te vinden is een survey gehouden in Limburg. Een vragenlijst per internet is aan 1281 mensen uitgestuurd, waarvan 910 geantwoord hebben.

De belangrijkste conclusies van de survey waren dat mensen duurzame ontwikkeling begrijpen op een abstract niveau, maar het interpreteren als milieu op een concreet niveau. Mensen vinden duurzame ontwikkeling belangrijk. Economie wordt niet gezien als een belangrijke dimensie van duurzame ontwikkeling.

De vraag of mensen wel duurzaam gedrag vertonen maar het niet zo noemen, liet zien dat mensen zeggen dat ze duurzaam zijn en dat ze zelfs nog duurzamer willen worden, maar zich (nog) niet duurzaam gedragen. Hun gedrag is vooral bepaald door kwaliteit- en kostenoverwegingen.

Wat betreft leiderschap in duurzame ontwikkeling zien mensen inderdaad de overheid als meest belangrijke speler om het voortouw te nemen, maar ze zien ook een rol voor andere spelers. Visie vormen en doelen stellen wordt gezien als het belangrijkste instrument voor alle stakeholders, gevolgd door het nemen van actie.

Niet alleen lieten de resultaten zien wat de huidige status van duurzaamheidsdenken in Limburg is, maar ook zagen we vele mogelijkheden voor verbetering.

Ten eerste is het duidelijk dat informatie over duurzame ontwikkeling nodig is. In detail betekent dit dat mensen af moeten weten van de afhankelijkheid van de sociale, economische en ecologische domeinen en tijd en ruimte. Verder hebben ze informatie nodig over individuele voordelen, de effecten van duurzaam gedrag en voorbeelden van concrete acties die ze kunnen nemen.

Ten tweede kunnen de acties die mensen ondernemen duurzamer gemaakt worden door de duurzame optie de gemakkelijkste te maken, door productinformatie te geven, mensen te helpen het duurzaamheidsgehalte van hun acties te bepalen,

en door alternatieve mobiliteitsopties te bieden die snelheid en bereikbaarheid garanderen.

Ten derde kan een omgeving gecreëerd worden die het mogelijk maakt om deze veranderingen te realiseren. Omdat de overheid als zo belangrijk wordt gezien, en omdat duurzame ontwikkeling zo'n langdurige kwestie is, lijkt de overheid de ideale kandidaat om zo'n faciliterende omgeving te creëren. Daarbij moet de overheid een visie ontwikkelen, doelen stellen actie nemen en voorzien in wet- en regelgeving. Het opstellen van een visie en doelen, en actie ondernemen, werd overigens gezien als belangrijk voor alle actoren. Maar alle partijen hebben ook specifieke taken.

In het algemeen is het duidelijk geworden dat verschillende groepen een verschillende manier van aanpak nodig hebben, bijvoorbeeld afhankelijk van leeftijd, geslacht, opleiding.

Het is belangrijk om in te zien dat de drie clusters, informatievoorziening, actie stimuleren, en een faciliterende omgeving, met elkaar samenhangen en elkaar versterken en daarom parallel aangepakt moeten worden.

Het perspectief van de praktijk (hoofdstuk 5)

Om meer te weten te komen over de huidige belemmeringen voor duurzame ontwikkeling, zijn praktijkmensen ondervraagd naar hun ervaringen in twee case studies in Limburg: Greenport Venlo (GV) en het programma Leren voor Duurzame Ontwikkeling (LvDO). Deze casussen zijn gekozen vanwege hun verschillende sturingsbenadering van regionale (duurzame) ontwikkeling. Greenport Venlo is een vrijwillig opgezette netwerkorganisatie die gekenmerkt wordt door deliberatie. Leren voor Duurzame Ontwikkeling is een overheidsgestuurd programma dat een meer traditionele top-down benadering volgt. De analyse van de twee casussen richtte zich op de verschillen en overeenkomsten ertussen om daardoor meer te leren over de huidige problemen en praktijken. Vragen richtten zich op de manier van sturing, het perspectief op duurzame ontwikkeling en problemen en oplossingen in de case studies.

Inhoudelijk gezien is het probleem niet zozeer welk duurzaamheidsperspectief gehanteerd wordt, maar dat het doel vaag is, en voordelen onduidelijk zijn, waardoor het erg moeilijk wordt om te communiceren met mensen. Het merendeel van de problemen heeft te maken met sturingskwesties (instituties, actoren, processen en instrumenten). Meer specifiek gaat het erom dat actoren niet altijd bereikt kunnen worden, of dat ze niet betrokken zijn bij of geïnteresseerd zijn in duurzame ontwikkeling. Belangrijke vaardigheden voor proces facilitatoren zijn niet altijd aanwezig in overheidsinstanties. Spanning bestaat tussen nieuwe deliberatieve benaderingen en hiërarchische structuren. Het probleem is hoe structuur te geven is en tegelijk innovatieruimte te behouden. In LvDO wordt deze spanning geuit in een angst, of tegenzin, voor verandering binnen de provinciale organisatie.

De meeste praktijken, ofwel de acties die ondernomen worden om de projecten in de case studies tot een succes te maken, hebben met sturing te maken. Dit betekent niet dat duurzame ontwikkeling minder belangrijk is dan sturing. Duurzame ontwikkeling vereist visie en duidelijkheid over de richting die genome moet worden. Maar het bereiken van duurzame ontwikkeling is een complexe sturingskwestie. Weinig verassend is dat veel van de praktijken zich richtten op stakeholders. In beide cases zagen we dat stakeholders erg belangrijk zijn. Als zij niet meedoen zal er weinig gebeuren. Daarom zijn procesfacilitatoren nodig met de juiste vaardigheden. Ze moeten in staat zijn om stakeholders te motiveren, te bemiddelen waar nodig, verbindingen te leggen, moeilijke processen te faciliteren, informatie verstrekken, reflecteren op processen, enz. Een mix van benaderingen (hiërarchisch en deliberatief) wordt gebruikt en verschillende types meetings en organisatievormen worden gebruikt.

Wat betreft overeenkomsten en verschillen tussen de case studies kunnen we stellen dat het duurzaamheidsperspectief dat gehanteerd is een well-being perspectief is, dat in de praktijk benaderd lijkt te worden als milieu. Dit is niet anders dan wat in andere hoofdstukken is gevonden. In GV wordt met name gezocht naar structuur, maar tegelijk naar openheid benodigd voor innovatie. GV heeft baat gehad bij het proces dat resulteerde in een visiedocument. In LvDO was de structuur geen probleem, omdat die helder was. In plaats daarvan waren vooral het verkrijgen van engagement en interesse bij stakeholders van belang.

Wat kunnen we leren van deze resultaten? De nadruk die in beide case studies op sturing wordt gelegd is een uitdrukking van de complexiteit van duurzame ontwikkeling. Als duurzame ontwikkeling makkelijker zou zijn, dan waren er minder sturingsvragen bij betrokken. De duurzaamheidvisie, -doelen en -voordelen helderder maken, zal niet alle sturingsvraagstukken oplossen, maar zal wel helpen om scherp te stellen op wat echt belangrijk is: het vinden van nieuwe sturingsvormen om naar duurzame ontwikkeling toe te werken. Daarbij is het belangrijk een mix van sturingsvormen te hanteren waarbij niet vergeten mag worden dat nieuwe sturingsvormen de “oude” instituties niet moeten vergeten. Tegelijk is duidelijk dat de oude sturingsstructuren niet geschikt zijn voor duurzame ontwikkeling.

Duurzame ontwikkeling gaat over leven, werken en handelen op een andere manier. Als we zo’n proces willen sturen. Dan hebben we te maken met een lastige kwestie waar geen blauwdruk voor een oplossing voor te vinden is. Dit betekent een nieuwe rol voor de overheid in het scheppen van een faciliterende omgeving waar implementatie plaats kan vinden.

Monitoren van duurzame ontwikkeling (hoofdstukken 6 en 7)

Omdat de resultaten van duurzaamheidsacties vaak pas zichtbaar worden na lange tijd is het belangrijk de implementatie van processen te monitoren terwijl ze gaande zijn. Voortdurende beoordeling helpt om voortgang zichtbaar te maken en pro-

cessen in de juiste richting te sturen. Het meten van regionale duurzame ontwikkeling bevat verschillende elementen: capaciteit voor flexibiliteit, waaronder een set van regiospecifieke karakteristieken, een goede systeembeschrijving, en een visie voor duurzame ontwikkeling die regionale prioriteiten vaststelt. Als eenmaal deze elementen aanwezig zijn, is het mogelijk om kan regionale duurzame ontwikkeling beoordeeld worden. Toen we echter monitoring voor de Limburgmonitor 2007 gingen doen, bleek dat beleid in Limburg een lange termijnvisie op regionale duurzame ontwikkeling ontbeerde.

De expertgroep die werkte aan regionale monitoring wilde niet in botsing komen met wat haar leden zagen als een taak voor het bestuur, door zelf prioriteiten voor duurzame ontwikkeling in Limburg op te stellen. Daardoor bleef het regionale raamwerk vrij vaag en was eenvoudigweg gebaseerd op de drie pijlers van duurzame ontwikkeling, wat een concept is dat al in Limburg werd gebruikt: maatschappij, economie en ecologie. Daarbovenop was de afwezigheid van doelen en criteria voor interpretatie een belangrijke barrière voor het uitvoeren van een succesvol duurzaamheidsassessment. Vanwege de afwezigheid van bestuurlijke input in het proces, kwamen er problemen in verschillende stadia van het monitoringproces. Dit monitoringproject maakte duidelijk dat in elk stadium van het meten van duurzame ontwikkeling de betrokkenheid en medewerking van zowel relevante bestuurders als technische experts belangrijk is.

Conclusie (hoofdstuk 8)

Duurzame ontwikkeling is een complex proces dat een integrale benadering nodig heeft. Dit is op zichzelf al een barrière voor implementatie. Maar complexiteit kan beheersbaar gemaakt worden. Voor duurzame ontwikkeling betekent dit dat er een visie is op de gewenste toekomst en gerelateerd daaraan dat er doelen zijn benoemd. Maar juist een visie en doelen ontbreken vaak in beleid op verschillende niveaus ook al zien stakeholders het als heel belangrijk dat er visie en doelen zijn bij alle stakeholders. Nu is er vaak een algemene visie van een land of regio en daarnaast soms een duurzaamheidsvisie. Het zou raadzaam zijn een algemene visie van de toekomst te maken op elk schaalniveau waarbij duurzame ontwikkeling als leidend principe wordt gehanteerd. De reden hiervoor is dat het vanwege de geïntegreerdheid van het concept weinig zin heeft om het op te sluiten in zijn eigen niche met zijn eigen beperkte visie. Het heeft verder weinig zin om een duurzaamheidsvisie voor een land of regio te maken die anders is dan de algemene visie.

Verder kan er met complexiteit omgegaan worden door een complexe kwestie op te delen in kleinere stukken waarop actie ondernomen wordt. Dit gebeurt wel, maar de resultaten worden niet samengebracht om voortgang ten opzichte van de gewenste toekomst af te zetten. Het is essentieel dat gedurende het implementatieproces de resultaten van de ondernomen acties geëvalueerd worden vanuit de visie en doelen om voortgang naar het bereiken van de visie te zien.

Wat er ook ontbreekt is een faciliterende omgeving die helpt om duurzame ontwikkeling te implementeren. Zo'n omgeving helpt duurzame ontwikkeling, in plaats van het tegen te werken door visie en coördinatie te geven waar dat nodig is. Zo'n omgeving stimuleert actie, verbindt mensen, en biedt structuur en ruimte voor innovatie. Proces managers met de juiste vaardigheden zijn erg belangrijk.

Een mix van hiërarchische en deliberatieve benaderingen is nodig. Structuur is nodig maar ook ruimte voor innovatie. Als alternatief voor het maken van nieuwe instituties lijkt het praktischer om benodigde thema's processen en rollen te definiëren en daar omheen groepen te formeren. Na elke herziening van de gewenste toekomst en de wegen om die te bereiken zullen waarschijnlijk nieuwe rollen en processen nodig zijn, wat betekent dat een flexibele en adaptieve structuur belangrijk is. We denken dat een kerninstelling zoals de provinciale administratie nodig is als coördinator en facilitator, met de bekwaamheid om verschillende partijen te verbinden en met de verantwoordelijkheid om monitoring te borgen.

Op dit moment is milieubewustzijn de trend, maar duurzaamheidbewustzijn niet. We zagen in beleid een vrij onduidelijke manier van denken over duurzame ontwikkeling. Dit helpt niet om duurzame ontwikkeling te implementeren. Het lijkt erop dat het volledige concept met zijn geïntegreerde benadering en tijds- en ruimtelijke relaties nog niet is geland. Omdat duurzame ontwikkeling gepresenteerd wordt als well-being, maar geïmplementeerd wordt als milieubescherming, is een inconsistent perspectief van duurzame ontwikkeling het gevolg. Voor een onderwerp dat al zo complex is en dat onderwerp is van debat, is het voor de hand liggend dat zo'n inconsistentie de vaagheid alleen maar vergroot.

Een andere belangrijke barrière voor meer duurzaam gedrag is het gebrek aan kennis over concrete acties die mensen kunnen nemen, wat verholpen kan worden door een informatiecampagne. Maar veel mensen zeggen dat ze alleen maar in actie willen komen als de voordelen helder zijn. Met andere woorden, ze vragen om incentives om duurzamer te worden. Tegelijk gaven mensen aan dat ze wilden veranderen op een makkelijke manier. Omdat de voordelen van duurzaam gedrag waarschijnlijk pas wat opleveren op de lange termijn, en waarschijnlijk eerder op het collectieve in plaats van het individuele niveau, zal een informatiecampagne alleen niet resulteren in meer duurzame actie. Maar er is een keerzijde aan de vraag om incentives. Ook al begrijpen mensen op een abstract niveau wel dat duurzame ontwikkeling een balans tussen economische, maatschappelijke en milieu-ontwikkeling, werd economie op concreet niveau nauwelijks genoemd als belangrijk bij duurzame ontwikkeling. Dit betekent dat toen mensen gevraagd werden om concrete voorbeelden van duurzame ontwikkeling, economie niet werd genoemd. De acties van mensen zijn echter grotendeels bepaald door economische overwegingen en kwaliteit. Als economische voorspoed niet wordt gezien als een integraal onderdeel van duurzame ontwikkeling dan kan het gebrek aan motivatie en urgentie om te werken aan duurzame ontwikkeling beter begrepen worden. Daarom

moet een informatiecampagne vergezeld gaan van acties zoals wet- en regelgeving, belasting, subsidies, visievorming, het ontwerpen van een adaptieve sturingstructuur, open organisatie rond thema's en processen en samenwerking tussen stakeholders. De rol van de overheid is om te coördineren en te monitoren.

In het geheel laat dit proefschrift zien dat er vele barrières bestaan voor de implementatie van duurzame ontwikkeling. Het biedt ook ideeën voor oplossingen. Het provinciale of regionale niveau lijkt goed geschikt te zijn om een serieuze stap richting duurzame ontwikkeling te nemen en te functioneren als een koploper voor het nationale niveau wat betreft duurzame ontwikkeling. Een eerste stap zou zijn een toekomstgeoriënteerde visie te ontwikkelen die duurzame ontwikkeling gebruikt als leidend principe.